Quickscan Radicalisering en Maatschappelijke Spanningen

Een verkennend onderzoek onder gemeenten naar lokale problematiek, beleid en behoeften

Expertise-unit Sociale Stabiliteit

September 2015

Tijdens het Tweede Kamerdebat op 14 januari jl. naar aanleiding van de aanslagen in Parijs, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd terug te komen op de opbouw van expertise bij gemeenten en eerstelijns professionals ten aanzien van de preventie van radicalisering. De Expertise-unit Sociale Stabiliteit heeft daarom in samenwerking met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) een verkennend onderzoek onder gemeenten uitgevoerd naar de aanwezige kennis en expertise en het bestaande lokale beleid met betrekking tot radicalisering. Daarbij is ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om behoeften van gemeenten te peilen, en is via deze gemeenten gepoogd om tegelijkertijd zicht te krijgen op soortgelijke behoeften van lokale professionals, maatschappelijke organisaties en burgers in het algemeen. Dergelijke inzichten zijn zeer relevant voor de afstemming op en verbinding met het landelijke aanbod op ondersteuning binnen het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Daarnaast richt het onderzoek zich niet alleen op radicalisering, maar ook op (andere) maatschappelijke spanningen.

Deze rapportage gaat allereerst in op de gehanteerde methode van de verkenning. Vervolgens worden de uitkomsten uiteengezet in vier onderdelen: de problematiek, capaciteit en beleid, kennisopbouw, en tot slot de diverse lokale behoeften.

1. Methode

De Quickscan is uitgevoerd onder gemeenten met wie de NCTV, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit contact hebben – of recentelijk hebben gehad - over specifieke vragen, behoeften en/of kwesties omtrent radicalisering en maatschappelijke spanningen. Op basis van dit criterium zijn 49 gemeenten geselecteerd en benaderd. Een dergelijke lijst is weliswaar niet representatief voor Nederlandse gemeenten in het algemeen, maar maakt wel een goed beeld mogelijk van de situatie bij gemeenten die daadwerkelijk met deze problematiek worden geconfronteerd.

Voor de Quickscan is deels gebruik gemaakt van reeds bekende informatie over gemeenten, indien deze al intensief contact onderhielden met de NCTV. Voor het overige en grootste deel is de informatie actief verzameld door middel van individuele gesprekken met ambtenaren, die plaatsvonden tussen maart en augustus 2015. Daarvoor zijn in eerste instantie de portefeuillehouders van het thema radicalisering benaderd, hetgeen vrijwel zonder uitzondering ambtenaren op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid waren. Idealiter werden zij aangevuld met collega's die zich vanuit andere beleidsterreinen ook actief bezighielden met deze thematiek, met name uit het sociaal domein. Wederom zorgt deze methode niet voor een representatief beeld, aangezien betreffende ambtenaren niet altijd een compleet beeld hebben van de lokale stand van zaken en behoeften, zoals zij zelf ook regelmatig aangaven. Wel is de constatering dat men een incompleet beeld heeft op zichzelf ook een relevant gegeven, dat benut kan worden voor het verbeteren van de lokale aanpak.

De gesprekken werden gestructureerd aan de hand van een vragenlijst. Deze vragen gaan in op de aard en urgentie van lokale kwesties, de aanwezige capaciteit en expertise, het gevoerde beleid, en

de specifieke behoeften op het gebied van radicalisering en maatschappelijke spanningen. Met een dergelijke vragenlijst kan worden voldaan aan de toezegging aan de Tweede Kamer om na te gaan in welke mate er op lokaal niveau expertise wordt opgebouwd. Tegelijkertijd kan inzicht worden verkregen in specifieke lokale behoeften op het gebied van radicalisering en maatschappelijke spanningen. Dit is van groot belang voor de afstemming van dergelijke behoeften op het aanbod van verschillende vormen van ondersteuning vanuit het Rijk in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. De vragenlijst is dan ook tot stand gekomen met input vanuit de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Uitkomsten

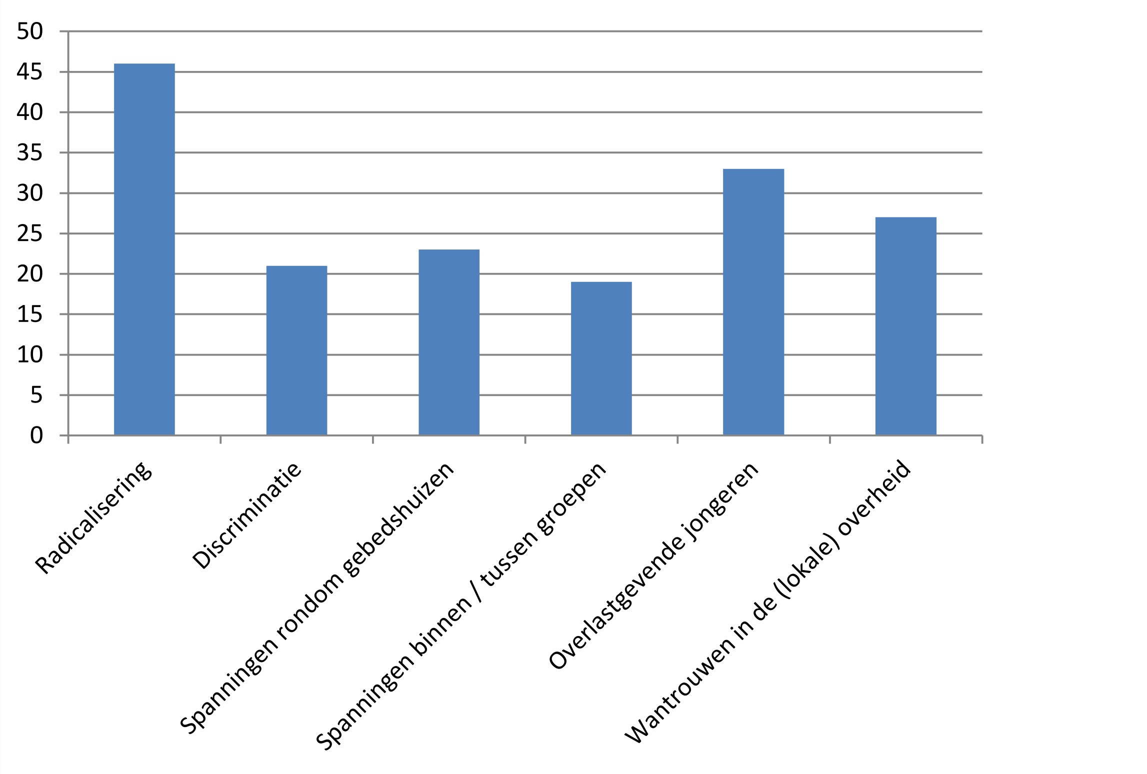
Hieronder worden de uitkomsten van de Quickscan weergegeven. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de lokale problematiek, de capaciteit en reeds bestaand beleid ten behoeve van de omgang met radicalisering en spanningen, de kennisopbouw van de gemeente op het gebied van radicalisering, en de behoeften omtrent deze thematiek van gemeenten, lokale professionals en maatschappelijke organisaties en netwerken.

2.1. Problematiek

De deelnemende ambtenaren zijn allereerst gevraagd wat voor kwesties in hun gemeenten spelen of recent hebben gespeeld. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen radicalisering, (spanningen rondom) discriminatie, incidenten of spanningen rondom gebedshuizen, spanningen tussen of binnen verschillende bevolkingsgroepen, overlastgevende jongeren en wantrouwen jegens de overheid.

De kwestie die het meest wordt genoemd is radicalisering: 46 keer (zie figuur 1). Bij vrijwel alle gemeenten speelt deze kwestie, wat niet verwonderlijk is aangezien de gemeenten waren geselecteerd op het feit dat zij zelf over deze thematiek contact hadden opgenomen. De aard en omvang van de problematiek loopt hier echter zeer uiteen; het varieert van meerdere urgente gevallen van radicalisering tot enkele signalen van mogelijke radicalisering vanuit bijvoorbeeld het onderwijs, de publieksdienst van de gemeente, of het jongerenwerk. Meestal betreft het islamitische radicalisering, maar ook rechtsextremisme wordt enkele keren genoemd. Een tweede kwestie die vaak speelt is overlastgevende jongeren; een probleem dat in zekere mate altijd aanwezig is. Gemeenten geven daarbij echter veelal aan dat dergelijke overlast de laatste tijd is verminderd, of niet meer urgentie heeft dan anders. Een volgende kwestie die relatief vaak voorkomt is spanningen rondom gebedshuizen: ambtenaren van 23 verschillende gemeenten geven aan dat dergelijke spanningen spelen of recent hebben gespeeld. Hier noemt men bijvoorbeeld dreigingen of discriminatoire incidenten rondom moskeeën, of spanningen rondom de bouw van moskeeën. Ook spanningen rondom synagogen worden enkele keren genoemd.

Figuur 1: Actuele of recente lokale kwesties volgens de ondervraagde gemeenten (n=49)



Van wantrouwen in de (lokale) overheid is volgens de bevraagde ambtenaren in 27 gemeenten sprake. Men noemt in dit kader bijvoorbeeld de wantrouwende houding van sommige burgers ten opzichte van de overheid in het algemeen, maar doelt in andere gevallen juist op specifieke groepen of gemeenschappen die relatief gesloten zijn en de lokale overheid niet lijken te vertrouwen. Onder de noemer discriminatie – een kwestie die 21 keer ter sprake kwam - varieert de problematiek van algemene gevoelens van stigmatisering tot spanningen en incidenten naar aanleiding van concrete gevallen van discriminatie. Tenslotte was er bij 19 gemeenten sprake van spanningen binnen of tussen groepen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om spanningen binnen de lokale Turkse gemeenschap, of tussen islamitische en niet-islamitische inwoners.

2.2 Capaciteit en beleid

De ambtenaren van de 49 deelnemende gemeenten geven in de meeste gevallen aan dat er meer dan één persoon belast is met het thema radicalisering, en dat geldt zeker ook voor het bredere thema maatschappelijke spanningen. In alle gevallen is in ieder geval een ambtenaar van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid betrokken, maar in 29 gemeenten is het thema ook bij een ambtenaar uit het Sociale Domein belegd. Meestal betreft het een toewijzing van de portefeuille zonder dat hier expliciet capaciteit (fte) voor wordt vrijgemaakt, hoewel een aantal gemeenten daar een uitzondering op vormen. Bij 14 gemeenten geeft men aan dat de vrijgemaakte capaciteit momenteel niet voldoende is, waarbij een aantal gemeenten aangeeft dat ze aan een uitbreiding van die capaciteit werkt.

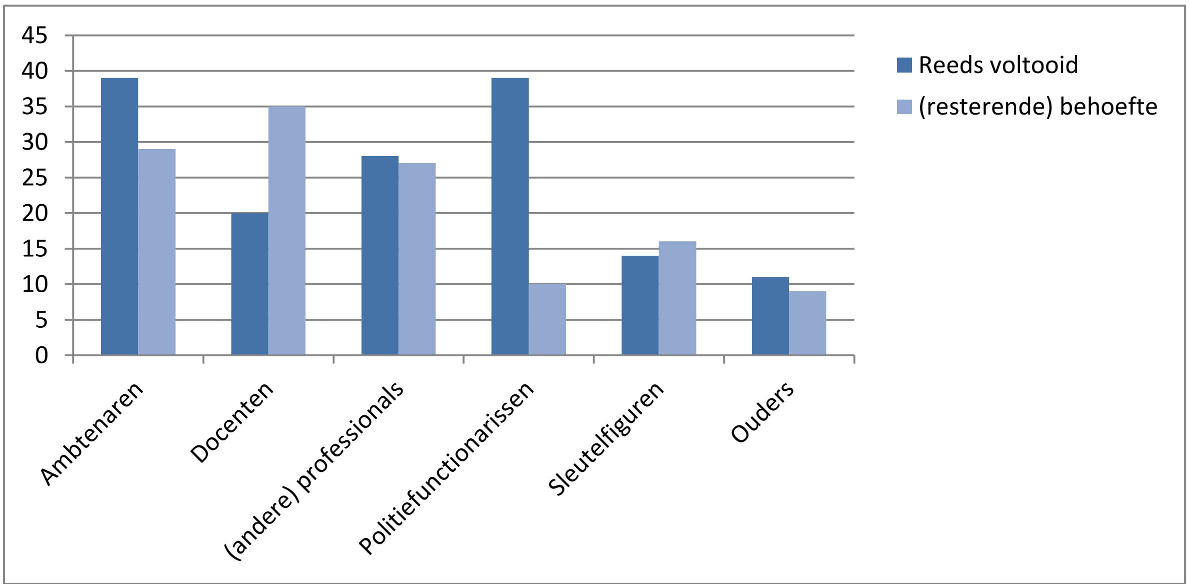
De contacten tussen de verschillende beleidsterreinen over deze thema's zijn vaker incidenteel (22) dan structureel (19). Bij 24 gemeenten gaf men te kennen dat de brug tussen het veiligheidsdomein en het sociale domein nog geslagen moest worden, of dat de samenwerking intensiever of structureler van vorm moet worden.

Praktisch alle ondervraagde ambtenaren stellen dat de rol die de gemeente nastreeft een regierol is; de gemeente voelt zich verantwoordelijk voor de aanpak van radicalisering. Daarbij geeft men vaak aan dat er naast een repressief beleid ook een preventieve aanpak wordt gevoerd of beoogd. In 20 gemeenten is er al beleid ontwikkeld – zij het als een intern plan van aanpak, zij het als een externe nota - maar bij 25 gemeenten was men nog met het ontwikkelen van beleid bezig. Daarnaast laten 4 gemeenten weten dat ze een extern meldpunt radicalisering hebben opgericht, waar ook burgers terecht kunnen, terwijl de grootste groep gemeenten (20) juist een interne meldstructuur of meldpunt hebben opgezet. Deze bestaat vaak uit het instellen en verspreiden van een telefoonnummer of een e-mailadres waar professionals, ambtenaren en/of sleutelfiguren uit lokale netwerken terecht kunnen. Bij 7 gemeenten geeft men aan dat men bezig is met het opzetten van een meldpunt. Van gemeenten die geen meldpunt hebben opgezet stellen de ambtenaren meestal dat zij dat niet nodig achten, en dat het lokale netwerk hen al via de informele weg weet te vinden.

2.3 Kennisopbouw

De toezegging aan de Kamer richtte zich met name de aanwezigheid en opbouw van kennis en expertise op lokaal niveau. De betreffende ambtenaren zijn daarom gevraagd of dergelijke kennisopbouw reeds heeft plaatsgevonden bij diverse groepen of binnen diverse domeinen. Hieronder staat aangegeven in hoeveel gemeenten er dergelijke kennisopbouw heeft plaatsgevonden, en in hoeveel gemeenten er nog behoeften en plannen bestaan daaromtrent.

Figuur 2: Voltooide en gewenste kennisopbouw onder verschillende lokale doelgroepen op het gebied van radicalisering, binnen de ondervraagde gemeenten (n=49)



Wat vooral opvalt is dat er voornamelijk is gewerkt aan kennisopbouw onder ambtenaren en politiefunctionarissen: in beide gevallen zijn dat 39 gemeenten. Bij onderwijzers is veel minder aan kennisopbouw gedaan – namelijk in 20 gemeenten - terwijl daar de behoefte het grootst is (35 gemeenten). Ook onder ambtenaren bestaat relatief veel behoefte aan (meer) kennisopbouw (22 keer). Onder eerstelijns- en welzijnswerkers is relatief vaak kennis opgebouwd (in 28 gevallen), maar ook daar is behoefte aan meer (27 gemeenten).

Wat opgemerkt moet worden is dat de reeds gerealiseerde kennisopbouw vele vormen aan kan nemen, van een dagtraining voor één ambtenaar tot een bredere intensieve cursus voor personen uit meerdere domeinen. Ook hebben de geïnterviewde ambtenaren in kwestie niet altijd zicht op de kennisopbouw en de behoeften daaraan, zeker als het sleutelfiguren en ouders betrof. De daadwerkelijke behoefte bij deze groepen kan daarom in werkelijkheid hoger liggen.

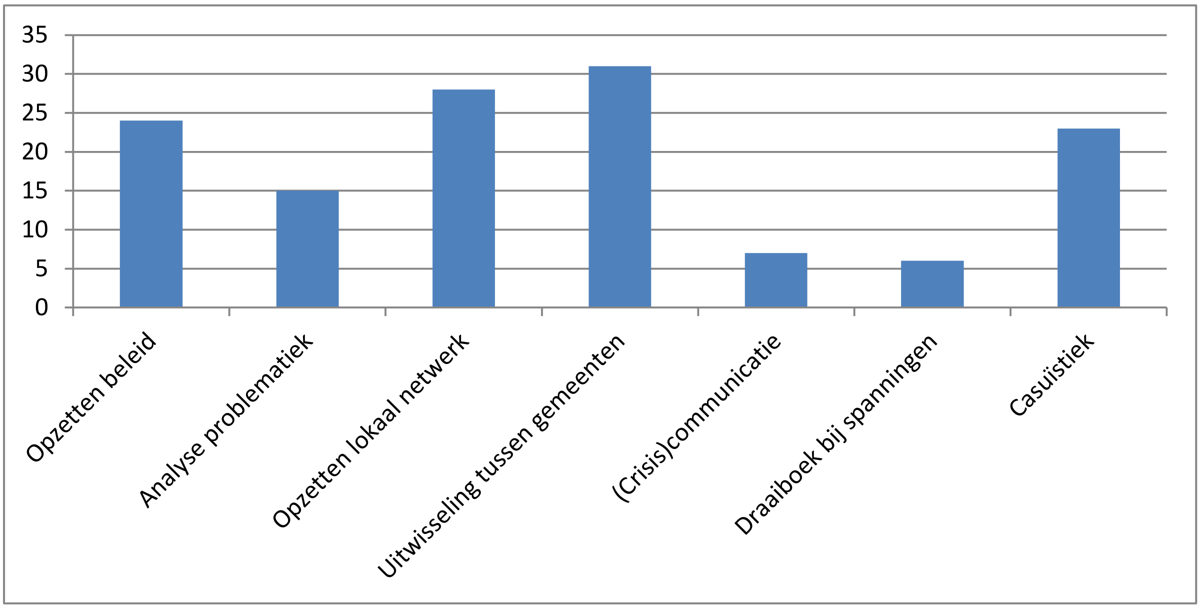
2.4 Behoeften

Tenslotte zijn de ambtenaren in kwestie naar verschillende behoeften gevraagd, naast die op het gebied van kennisopbouw. De resultaten daarvan zijn gegroepeerd in drie categorieën: behoeften van gemeenten, behoeften van professionals, en behoeften van maatschappelijke organisaties en netwerken. Daarbij moet in het algemeen worden opgemerkt dat men in sommige gevallen al een oplossing op het oog heeft, of reeds contact heeft opgenomen met een organisatie die hen daarin kan bijstaan. Ook waren de behoeften niet in alle gevallen reeds in kaart gebracht, en was men soms nog bezig met een inventarisering.

Behoeften van gemeenten

Diverse mogelijke behoeften zijn aan de ambtenaren voorgelegd: de behoefte aan ondersteuning bij het opzetten van beleid, bij de analyse van de lokale situatie met betrekking tot radicalisering en spanningen, en bij het opzetten van een netwerk van lokale organisaties en sleutelfiguren. Ook behoeften aan de uitwisseling van ervaringen en kennis met andere gemeenten kwam aan bod, evenals de behoefte aan advies over crisiscommunicatie, advies over een draaiboek of protocol voor maatschappelijke spanningen, en advies over (en ondersteuning bij) de omgang met urgente individuele gevallen van radicalisering - ook wel casuïstiek genoemd. Hieronder zijn de resultaten weergegeven:

Figuur 3: Behoeften van de ondervraagde gemeenten (n=49) omtrent radicalisering en maatschappelijke spanningen

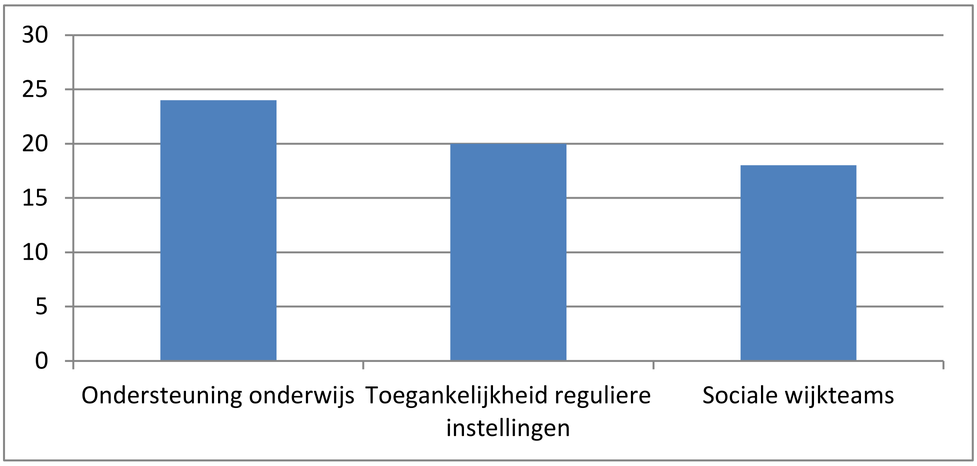


Eerder zagen we al dat 25 gemeenten nog bezig zijn met het ontwikkelen van beleid op het gebied van radicalisering. In 24 gemeenten bestaat bij de betreffende ambtenaren dan ook de behoefte aan ondersteuning in de vorm van meedenken en meelezen. In veel gevallen gaat dit om de vormgeving van een preventieve aanpak van radicalisering: wat is daar allemaal bij nodig? Ook hebben gemeenten soms behoefte aan ondersteuning bij de analyse van de lokale problematiek: hoe urgent is deze problematiek eigenlijk in de gemeente in kwestie? Deze behoefte is 15 keer door ambtenaren geopperd. Men zoekt echter het vaakst naar mogelijkheden om kennis en ervaring uit te wisselen met andere gemeenten (31 keer genoemd), en naar ondersteuning bij het opzetten van een lokaal netwerk van organisaties en sleutelfiguren om radicalisering te signaleren en/of tegen te gaan (28 keer). Ook ondersteuning bij de omgang met urgente gevallen van radicalisering – zogenaamde casuïstiek – is gewenst, al geeft men tegelijkertijd vaak aan daarover reeds contact te hebben opgenomen met de NCTV. Tenslotte heeft men in mindere mate behoefte aan ondersteuning bij (crisis)communicatie omtrent radicalisering en (andere) spanningen (7 gemeenten), of bij het opstellen van een draaiboek voor calamiteiten (6 gemeenten).

Behoeften van professionals uit het welzijnswerk

De deelnemende ambtenaren zijn ook bevraagd naar de behoeften van of omtrent lokale organisaties en professionals uit het welzijns- en onderwijsdomein. Hier is onderscheid gemaakt tussen behoeften uit het onderwijs (*naast* de eerder behandelde kennisopbouw), behoeften met betrekking tot de toegankelijkheid en rol van reguliere zorg- en welzijnsinstellingen als het gaat om radicalisering en spanningen, en behoeften met betrekking tot sociale wijkteams. In figuur 4 worden de resultaten daarvan weergegeven.

Figuur 4: Behoeften binnen het welzijns- en onderwijsdomein omtrent radicalisering en maatschappelijke spanningen, volgens de ondervraagde gemeenten (n=49)



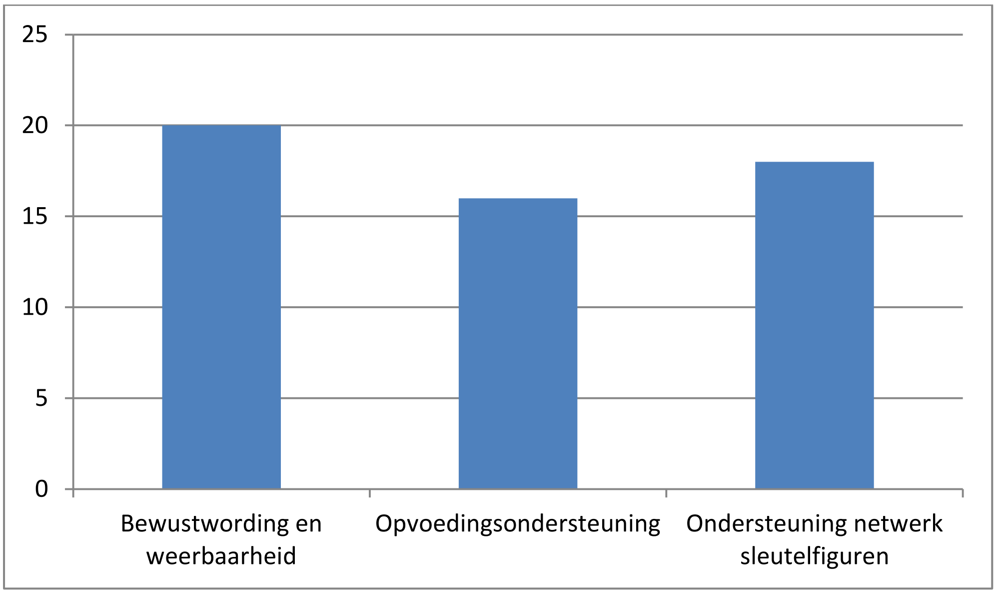
Behoeften in het onderwijs – 24 keer genoemd - hebben vaak betrekking op het vergroten van het bewustzijn over radicalisering onder docenten en/of leerlingen, of de samenwerking tussen de school en andere lokale organisatie binnen het plaatselijke anti-radicaliseringsbeleid. In 20 gevallen geven de ambtenaren in kwestie aan dat er zorgen, twijfels of onduidelijkheid bestaan omtrent het bereik en de rol van reguliere zorg- en welzijnsinstellingen bij de aanpak van radicalisering. In 18 gemeenten noemt men concreet de sociale wijkteams: deze teams zijn veelal recent ingesteld als aanspreekpunt voor zorg, ondersteuning en activering, en worstelen in sommige gevallen nog met hun rol en toerusting met betrekking tot de aanpak van radicalisering.

Behoeften van maatschappelijke organisaties en burgers

Tenslotte zijn mogelijke behoeften van maatschappelijke organisaties en netwerken met betrekking tot de omgang met radicalisering en maatschappelijke spanningen voorgelegd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen behoeften aan het verhogen van bewustwording over en weerbaarheid tegen radicalisering, behoefte aan de bemiddeling tussen groepen of individuen, behoeften vanuit de lokale (moslim)bevolking omtrent opvoedingsondersteuning, of behoefte aan de ondersteuning van bestaande netwerken van sleutelfiguren. Wat opviel is dat de ambtenaren in kwestie regelmatig aangeven geen beeld te hebben van dergelijke behoeften, en in sommige gevallen een eigen inschatting maken daarvan. De aantallen zijn daarom iets lager en minder sterk onderbouwd, en zouden hoger en betrouwbaarder kunnen zijn wanneer dezelfde vraag wordt voorgelegd aan de maatschappelijke organisaties of netwerken zelf, of aan een ambtenaar die daar intensiever of directer contact mee heeft. In figuur 5 zijn de resultaten terug te vinden.

Het vaakst wordt de behoefte aan bewustwording en weerbaarheid geopperd: 20 keer. Daarnaast noemt men 18 keer de behoefte aan ondersteuning van netwerken van sleutelfiguren, vaak in de vorm van het verankeren en faciliteren van een dergelijk netwerk. Bij 16 gemeenten signaleert men een behoefte aan opvoedingsondersteuning, vaak in de vorm van de vraag hoe lokale islamitische ouders radicalisering kunnen signaleren en bespreekbaar maken bij de opvoeding van hun kinderen.

Figuur 5: Behoeften van maatschappelijke organisaties en netwerken omtrent radicalisering en maatschappelijke spanningen, volgens de ondervraagde gemeenten (n=49)



3. Conclusies en aanknopingspunten

De concrete aanleiding voor dit verkennende onderzoek is de vraag naar meer zicht op de opbouw van expertise bij gemeenten en eerstelijns professionals ten aanzien van de preventie van radicalisering. De resultaten bieden wat dit betreft een helder beeld: in veel gemeenten is al werk gemaakt van deze kennisopbouw, maar tegelijkertijd bestaan er daaromtrent nog veel behoeften en voornemens. Met name onder docenten, maar ook onder andere professionals en ambtenaren is er nog genoeg ruimte voor versterking. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de gemeenten de regie voor het lokale anti-radicaliseringbeleid op zich nemen, en dat men volop bezig is met het vormgeven en uitvoeren van beleid op dit gebied. Men streeft daarbij een integraal beleid na, waarbij de samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen nog een aandachtspunt is.

Naast het zicht op de lokale kennisopbouw biedt dit onderzoek belangrijke aanknopingspunten voor ondersteuning vanuit het Rijk. In de integrale aanpak die gemeenten nastreven spelen verschillende beleidsdomeinen, ketenorganisaties en maatschappelijke organisaties en netwerken idealiter een rol, maar bij de samenwerking tussen die partners is in veel gevallen ondersteuning gewenst. Vervolgens leven er bij de afzonderlijke samenwerkingspartners ook concrete behoeften. Dat kan gaan om het ontwikkelen van expertise en vaardigheden bij bepaalde medewerkers of sleutelfiguren, maar ook algemene behoeften omtrent bewustwording over het thema of de vraag hoe een organisatie haar rol het best in kan vullen binnen het lokale anti-radicaliseringsbeleid.

Bij prangende en urgente vragen die tijdens het onderzoek naar boven zijn gekomen wordt er reeds ondersteuning geboden vanuit het Rijk. Daarnaast zijn de voorlopige resultaten van het onderzoek gebruikt om het curriculum vorm te geven van de leerkringen over de preventie van radicalisering die het Rijk organiseert voor gemeenten. Met die leerkringen wordt tevens tegemoet gekomen aan

de sterk levende wens naar uitwisseling van kennis en ervaring tussen gemeenten. Voor de resterende vragen en behoeften die tijdens het onderzoek naar boven zijn gekomen zal de Expertise-unit Sociale Stabiliteit samen met de verschillende Rijkspartners gemeenten benaderen en ondersteunen. Breed levende behoeften met betrekking tot bijvoorbeeld de opbouw van lokale netwerken, de kennisbevordering bij docenten en (andere) professionals en de rol en ondersteuning van sociale wijkteams zullen daarbij prioriteit hebben.